

Wie steht es um die Daseinsvorsorge in Europa? Die Krise und die gegenwärtige Austeritätspolitik haben den Druck auf die öffentlichen Dienstleistungen verschärft. Jedoch besteht mittlerweile auch der Trend zur „Rekommunalisierung“. Wird die EU ihren bisherigen Liberalisierungskurs in Zukunft fortsetzen? Welche Bedeutung kommt dem Europarecht zu? **VON ALICE WAGNER\***

## Daseinsvorsorge in Europa



### ZUSAMMENFASSUNG:

**Das EU-Recht enthält eine Wettbewerbsorientierung, welche mit der Erbringung öffentlicher Dienstleistungen oftmals in Konflikt steht. Auch die gegenwärtige EU-Krisenpolitik, sowie horizontale und sektorale Rechtsakte haben Liberalisierung und Privatisierung weiter vorangetrieben. Dem Willen der BürgerInnen entspricht diese Ausrichtung der europäischen Politik jedoch oftmals nicht.**

\*Mag. Alice Wagner ist Juristin, Mitarbeiterin der Abteilung EU und Internationales in der AK Wien und Redaktionsmitglied der Zeitschrift *juridikum*.

**G**egenwärtig sind in der EU zwei widerstreitende Entwicklungen bei den öffentlichen Dienstleistungen zu beobachten. Auf der einen Seite ist quer durch Europa eine zunehmende Liberalisierungs- und Privatisierungsskepsis festzustellen. Die BürgerInnen und die lokalen EntscheidungsträgerInnen kennen die negativen Erfahrungen mit Liberalisierungs- und Privatisierungsmaßnahmen, wie etwa massive Teuerungen, ausbleibende Investitionen in die Instandhaltung, Abbau von Arbeitsplätzen, Ausschluss von BürgerInnen oder Verlust der demokratischen Kontrolle. Mit genau diesen Problemen konfrontiert, haben sich jüngst etwa die BürgerInnen von Hamburg per Volksentscheid für einen vollständigen Rückkauf der Strom-, Gas- und Fernwärmenetze ausgesprochen. Ebenfalls vor diesem Hintergrund wurde in Städten wie Paris oder Berlin in den letzten Jahren die Rekommunalisierung der Wasserversorgung durchgeführt oder dahingehende Schritte vorbereitet.

### AUSTERITÄTSPOLITIK

Auf der anderen Seite wird jedoch der bisherige Liberalisierungskurs auf EU- und nationaler Ebene weiterhin fortgesetzt und durch die gegenwärtige Austeritätspolitik der Druck auf die öffentlichen Dienstleistungen sogar noch verschärft. Durch Maßnahmen wie das Europäische

Semester, Six-Pack, Fiskalpakt oder die geplanten Pakte für Wettbewerbsfähigkeit hat die EU-Krisenpolitik die Regularien für Haushaltsdisziplin für alle Mitgliedstaaten verschärft und damit der öffentlichen Hand einen erhöhten Spar- oder zumindest Rechtfertigungsdruck auferlegt. Besonders massiv sind die Auswirkungen in jenen Mitgliedstaaten, welche mit der Troika – bestehend aus EU-Kommission, EZB und IWF – die Bedingungen für die Auszahlungen von Finanzmitteln im Rahmen der Rettungspakete verhandeln mussten. So ist etwa im Memorandum of Understanding mit Griechenland eine konkrete Aufforderung enthalten, den „öffentlichen Fußabdruck in der Wirtschaft durch harte strukturelle finanzpolitische Reform und Privatisierung öffentlicher Güter zu reduzieren“ (Übersetzung der Autorin). Als direkte Folge der Krisenpolitik stehen in Griechenland heute nicht nur einzelnen Sektoren, sondern beinahe das gesamte Spektrum von öffentlichen Dienstleistungen zum Verkauf, u.a. die Wasserversorgung, Abwasserentsorgung, Häfen und Flughäfen, Eisenbahnen, Straßen, Post, öffentlicher Rundfunk, Energiesektor, Goldminen etc.

Zusätzlich zu diesen aktuellen Entwicklungen wird auch im Rahmen der EU-Binnenmarkt- und Handelspolitik eine verstärkte Wettbewerbsorientierung der öffentlichen Dienstleistungen

weiter auf Seite 16 →



Count down in Europa: Ein Wettlauf privater Konzerne um öffentliches Eigentum ist im Gange.

## EU-KONZESSIONSRICHTLINIE UMSTRITTENER VORSCHLAG DER EU-KOMMISSION

**E**ine aktuelle Auseinandersetzung im Europarecht ist der umstrittene Vorschlag für eine Konzessionsrichtlinie. Der Kommissionsvorschlag umfasste auch öffentliche Dienstleistungen wie Wasserversorgung, Abwasser- und Abfallentsorgung. Ausgewiesenes Ziel des Richtlinienvorschlags war ein vermehrter Einsatz von Public Private Partnership-Modellen. In den Erwägungsgründen der Richtlinie formulierte die Kommission es so, dass einer „Abschottung der Märkte“ mit einem „tatsächlichen, diskriminierungsfreien Marktzugang aller Wirtschaftsteilnehmer in der Union“ und einer „wirklichen Marktöffnung“ begegnet werden solle. Einen Privatisierungsautomatismus sah der Vorschlag nicht vor, jedoch erhöhte er indirekt den Druck in Richtung Privatisierung: Entweder werden die (strengen) Regeln für Eigenerbringung bzw. interkommunale Zusammenarbeit eingehalten, oder es hat eine europaweite Ausschreibung zu erfolgen. Schwierigkeiten für die Erbringung öffentlicher Dienstleistungen hätten

sich in Österreich etwa im Bereich der Mehrsparten-Stadtwerke oder in Fällen, wo eine größere Stadt wie Wien für Umlandgemeinden Aufgaben miterfüllt, ergeben.

Für den Wasser- und Abwasserbereich hat der anhaltende massive Protest jedoch zu einem Richtungswechsel in der Kommission geführt: Im Februar 2013 hielt der zuständige Kommissar Barnier im EP-Binnenmarktausschuss fest, dass es „nicht im Interesse der Bürger, der Verbraucher und der Steuerzahler“ sei, die Wasserversorgung aus dem Binnenmarkt auszunehmen. Denn „ein finnischer, deutscher, französischer Bürger, der in ein anderes Land geht, hat sonst keine Garantie dafür, dass er hochwertiges Trinkwasser bekommt.“ Anmerkung: Tatsächlich enthielt der damalige Richtlinienentwurf jedoch keinerlei Details zu Wasserqualität und

Umweltschutz. Im Juni gab Kommissar Barnier dann die – zumindest temporäre – Ausnahme des Wasserbereichs aus der Richtlinie bekannt. Aufgegeben hat die EU-Kommission ihre Vorhaben anscheinend noch nicht: In einer Reviewklausel hat sie sich vorbehalten, die „wirtschaftlichen Effekte“ im Bereich des Wassersektors zu beobachten, und nach drei Jahren dem EU-Parlament und Rat einen Bericht darüber vorzulegen. Das Einlenken bei der Konzessionsrichtlinie ist maßgeblich auch auf die erfolgreiche EU-BürgerInneninitiative „Wasser und sanitäre Grundversorgung sind ein Menschenrecht!“ zurückzuführen. Die Initiative tritt für ein systemisches Umdenken und eine Abkehr von der bisherigen EU-Liberalisierungsstrategie ein. Die Kommission hat innerhalb von drei Monaten mit politischen und rechtlichen Schlussfolgerungen zu reagieren.



# SCHWERPUNKT DASEINSVORSORGE

→ vorangetrieben. Diese Vorstellung ist jedoch nicht neu, sie war auch schon vor der aktuellen Krise das vorherrschende Konzept und findet sich in ihren Grundsätzen bereits im EU-Primärrecht: Schon die Römischen Verträge (1957) hielten fest, dass die „Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse“ (DAWI) (zu den Begrifflichkeiten, siehe Kasten Seite 17) dem Wettbewerbsrecht unterliegen, jedoch mit der Einschränkung, dass dadurch nicht die Erfüllung der ihnen übertragenen besonderen Aufgabe verhindert werden darf. Im Laufe der europäischen Integration wurden weitere Bestimmungen zu den DAWI ergänzt: Durch den Vertrag von Amsterdam (1997) wurden die DAWI als gemeinsamer Verfassungswert verankert. Mit der EU Grundrechte-Charta wurde der besondere Wert der Daseinsvorsorge unterstrichen. Schließlich wurde mit dem Vertrag von Lissabon eine EU-Legislativkompetenz zur Festlegung von Grundsätzen und Bedingungen für das Funktionieren von DAWIs geschaffen und in einem eigenen Protokoll Nr. 26 Prinzipien wie der Grundsatz der Autonomie der Auftraggeber, die breite Vielfalt an öffentlichen Diensten, der Zugang, Qualität, Bezahlbarkeit sowie die Perspektive der NutzerInnen festgehalten. Diese positiven Signale der Primärrechtsreformen seit dem Vertrag von Amsterdam spiegeln sich bislang jedoch nicht in Sekundärrechtsakten wider.

## SCHLEICHENDE LIBERALISIERUNG

Obwohl dafür mit dem Vertrag von Lissabon eine ausdrückliche Rechtsgrundlage geschaffen wurde, gibt es nach wie vor keine EU-Rahmenrichtlinie für die DAWI. Durch eine solche Richtlinie hätte eine positive Integration im Bereich der Daseinsvorsorge in Eu-

ropa stattfinden können. Demgegenüber wurde schon seit den 1990er Jahren im Bereich der Netzwerkindustrien wie Energie, Post, Telekommunikation oder Verkehr mittels zahlreicher Rechtsakte eine EU-weite Liberalisierung dieser Bereiche vorangetrieben. Zudem gelten für die DAWI die Regeln des Binnenmarktes, des EU-Vergabe- und Beihilfenrechts. Doch selbst wenn Rechtsakte keine direkte Privatisierung oder Liberalisierung vorsehen, finden hier ebenfalls Versuche statt, die Markt- und Wettbewerbslogik stärker im Rahmen der öffentlichen Dienstleistungen zu verankern. Nach Protesten werden die Vorhaben oftmals teilweise wieder zurückgenommen bzw. abgeschwächt. Dies lässt sich etwa am Beispiel der Dienstleistungsrichtlinie illustrieren: 2004 legte die EU-Kommission ihren Vorschlag vor, welcher als Kernstück die Verankerung des Herkunftslandprinzips vorsah. Nach intensivem öffentlichem Druck wurde der Richtlinienvorschlag stark abgeschwächt, die öffentlichen Dienstleistungen blieben im Anwendungsbe- reich, jedoch wurden die sozialen und Gesundheitsdienste ausgenommen. Ein weiteres Beispiel dieser Abschwächung und teilweisen Rücknahme ursprünglicher Vorhaben und Indikator für Prozesse einer schleichenden und schrittweisen Liberalisierung war die aktuelle Auseinandersetzung um die Konzessionsrichtlinie (siehe Seite 15).

Ähnliche Beobachtungen ließen sich auch bei den Verhandlungen betreffend die Anwendung des EU-Beihilfenrechts auf die DAWI (Almunia-Paket) anstellen. Mit diesem Paket aus vier Rechtsakten verfolgte die EU-Kommission das Ziel, einerseits soziale und lokale Dienste kleineren Umfangs, die nur geringe Auswirkungen auf den Handel zwischen den Mitgliedstaaten haben, vom Beihilfenrecht auszunehmen. Andererseits sollten bei anderen DAWI, denen eine kommerzielle Dimension unterstellt wird, Wettbewerbs- und Effizienzerwägungen stärker verankert werden. Die im Vorschlag für einen sogenannten

## GELEAKTER EU-BRIEF NACH ATHEN UND LISSABON

„Die Kommission glaubt, dass eine sorgsam durchgeführte Privatisierung von öffentlichen Versorgungsunternehmen, inklusive der Wasserversorger, der Gesellschaft nutzen kann. Zu diesem Zweck soll Privatisierung stattfinden, sobald der geeignete gesetzliche Rahmen geschaffen ist, um den Missbrauch durch private Monopole zu verhindern.“  
(26. September 2012)

Beihilfen-Rahmen vorgesehenen Möglichkeit der Kommission, Auflagen zu verhängen – etwa eine Verkürzung der Betrauungsdauer oder die Verpflichtung, Dritten Zugang zur Infrastruktur zu gewähren – ging den Mitgliedstaaten zu weit und wurde nach Protesten nicht verabschiedet. Die Anforderungen, Effizienzreize vorzusehen und konkrete Ziele für Effizienzgewinne festzulegen, sind aber auch im beschlossenen Beihilfen-Rahmen noch enthalten.

## UND DER EUGH?

In der Vergangenheit war der Europäische Gerichtshof (EuGH) oftmals Wegbereiter für spätere Rechtsakte. In seinem Urteil „Parking Brixen“ (2005) entschied der EuGH, dass Dienstleistungskonzessionen nicht unter die Vergaberichtlinien fallen, sondern „nur“ die Grundsätze des Primärrechts einzuhalten sind. In der Folge legt die Kommission eine eigene Konzessionsrichtlinie vor. In der Entscheidung „Altmark Trans“ (2003) entschied der EuGH, dass eine Beihilfe im Bereich der Erbringung von DAWI bei Erfüllung von vier konkreten Kriterien zulässig ist. Die Kommission reagierte darauf mit dem sogenannten Monti-Paket (2 Rechtsakte), und in der Folge mit erwähntem Almunia-Paket (4 Rechtsakte).

Im Urteil „Teckal“ (1999) legt der EuGH Kriterien fest, bei deren Einhaltung die öffentliche Hand eine Leistung „inhouse“, also in Eigenregie, erbringen kann, ohne eine öffentliche Ausschreibung durchführen zu müssen. In der Entscheidung „Stadt Halle“ präzierte der EuGH, die Vorgängerentscheidung

### Rekommunalisierung

Bedeutet die Rückführung von Liberalisierungs- und Privatisierungsschritten, etwa durch den Rückkauf öffentlichen Eigentums, Wiederaufgreifen einer Aufgabe, Erhöhung des Anteils bei gemischt-wirtschaftlichen Unternehmen.

### Konzessionen

Werden oft im Bereich der öffentlichen Dienstleistungen eingesetzt, wobei die öffentliche Hand einen Vertrag mit einem privaten Wirtschaftsteilnehmer abschließt. Im Unterschied zum Vergaberecht kann der Private jedoch etwa auch Gebühren von den NutzerInnen einheben.

### Der „große Basar“

Website des mit der Privatisierung beauftragten Hellenic Republic Asset Development Fund:  
[www.hradf.com](http://www.hradf.com)

## DASEINSVORSORGE EU-BEGRIFFE

Die EU-Verträge verwenden den Begriff der „Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse“ (DAWI). Darunter fallen die großen netzgebundenen Zweige der Daseinsvorsorge (u.a. Verkehr, Post, Energie, Telekommunikation, Wasser) sowie sonstige „wirtschaftliche“ Tätigkeiten, die mit Gemeinwohlverpflichtungen verknüpft sind (etwa kommunale Dienste).

All diese Leistungen sieht das Europarecht als „wirtschaftlich“ bzw. „marktbezogen“ an. Das gilt unabhängig davon, wie eine Leistung konkret erbracht wird, etwa ob diese privatisiert wurde oder von der öffentlichen Hand angeboten wird. Im Unterschied dazu fallen die sogenannten nicht-wirtschaftlichen Dienstleistungen von allgemeinem Interesse nicht unter das EU-Recht.

Als „nicht-wirtschaftlich“ gilt allerdings nur ein sehr enger Bereich (u.a. Unterricht an Schulen und Universitäten, Leistungen im Rahmen der Sozialversicherung). Mit Abgrenzungsfragen haben sich der EuGH in zahlreichen Judikaten und die Kommission in einem Grün- und Weißbuch befasst.

Die EU-Definitionen decken sich nicht immer mit dem (nationalen) Verständnis von öffentlichen Dienstleistungen, Daseinsvorsorge, public services oder service public.



## ” IMMER WIEDER WIRD VERSUCHT, MARKT- UND WETTBEWERBSLOGIK IM RAHMEN DER ÖFFENTLICHEN DIENSTLEISTUNGEN ZU VERANKERN.

dahingehend, dass bereits ein Prozent private Beteiligung dazu führt, dass die gesamte Leistung ausgeschrieben werden muss. „Teckal“ und die Folgeurteile stellen die Diskussionsgrundlage für jene Verhandlungen zum geplanten neuen EU-Vergaberecht dar, bei dem aktuell diskutiert wird, unter welchen Bedingungen eine Leistung von der öffentlichen Hand in Eigenregie bzw. von mehreren Gemeinden im Rahmen von interkommunaler Zusammenarbeit erbracht werden kann, ohne diese öffentlich auszuschreiben.

### AUSBLICK

Welche Seite sich in Europa in der Auseinandersetzung um die öffentlichen Dienstleistungen am Ende durch-

setzen wird, ist zum jetzigen Zeitpunkt noch nicht entschieden. Die verstärkte Wettbewerbsorientierung bei den öffentlichen Dienstleistungen, Austeritätspolitik und Liberalisierungseuphorie sind bei den europäischen EntscheidungsträgerInnen noch vorherrschender Konsens. Positive Beispiele für ein Umdenken auf EU-Ebene, wie der 2010 vom Sozialschutzausschuss des Rates verabschiedete Qualitätsrahmen für soziale Dienste, sind zwar vielversprechend, aber bislang spärlich. Dass jedoch von den EU-BürgerInnen ein massiveres Umdenken gefordert ist, zeigen die erfolgreiche BürgerInneninitiative „Wasser ist ein Menschenrecht!“ und die eingangserwähnten Rekommunalisierungsiniciativen. □

### Rückkehr des Öffentlichen I

Dokumentation zur AK-Veranstaltung „Reclaim Public Services“: [http://wien.arbeiterkammer.at/service/veranstaltungen/rueckblicke/Rueckkehr\\_des\\_oeffentlichen.html](http://wien.arbeiterkammer.at/service/veranstaltungen/rueckblicke/Rueckkehr_des_oeffentlichen.html).

### Rückkehr des Öffentlichen II

Leseempfehlung: Claus Matecki / Thorsten Schulten (Hrsg.): Zurück zur öffentlichen Hand? Chancen und Erfahrungen der Rekommunalisierung, VSA-Verlag 2013. <http://www.vsa-verlag.de/nc/detail/artikel/zurueck-zur-oeffentlichen-hand/>